Ontario

SuperBuild

A Guide to Public-Private Partnerships for Infrastructure Projects

Building Ontario's Future

January 2001

101-04292/

Purpose

This guide is intended to help asset managers, planners and decision-makers in the public and non-profit sectors to select and implement infrastructure projects in partnership with the private sector. This is the first in a series of Ontario SuperBuild Corporation publications intended to help further informed dialogue about public-private partnerships (P3) among interested stakeholders.

Acknowledgement

Thanks to KPMG LLP for assisting in the preparation of this document for the Ontario SuperBuild Corporation.

Ontario
SuperBuild

Table of Contents

1 **Introduction** 1
- A. Background 1
- B. The P3 (Public-Private Partnership) Approach 2
- C. Benefits and Considerations 3

2 **Selecting the Right Projects** 4
- A. Establishment of Criteria 4
- B Financial Criteria 5
- C. Technical Criteria 6
- D. Operational Criteria 7
- E. Acceptability Criteria 8
- F. Implementation Criteria 9
- G. Timing Criteria 10

3 **Implementation and Operation of Selected Projects** .. 11
- A. Procurement Principles 11
- B. Project Organization 12
- C. Project Plan 16

4 **Conclusion** 22

1 Introduction

We must prepare ourselves for the future by prudently building and maintaining the physical assets that support our quality of life. Such "infrastructure" includes everything from roads and hospitals to new technologies and water systems.

A. Background

The Minister of Finance announced the SuperBuild initiative in the 1999 Ontario Budget to meet the Province's infrastructure challenges. SuperBuild is a new and more strategic approach to infrastructure planning and investment in Ontario. SuperBuild emphasizes a partnership approach to infrastructure development between the Province, private sector and broader public sector (BPS) - municipalities and public institutions such as hospitals, school boards, colleges and universities.

SuperBuild is a five-year $20-billion initiative. The provincial government will invest $10 billion in capital infrastructure through SuperBuild between 1999-2000 and 2004-2005. Another $10 billion or more of investment will be leveraged from private sector and other partners over the same period. SuperBuild infrastructure priorities include the expansion and renewal of Ontario's transportation, post-secondary-education, health-care, environmental-protection and technology infrastructure.

The new Ontario SuperBuild Corporation, an agency of the Ministry of Finance, is mandated with:

- leading the Government of Ontario's capital-planning and policy-development processes;
- evaluating and making recommendations to the Cabinet Committee on Privatization and SuperBuild (CCOPS) on infrastructure partnership, privatization and commercialization proposals;
- developing new strategies to strengthen the capacities of the Ontario Government and its BPS partners to attract private-sector financing and support for traditionally public infrastructure; and
- reporting publicly on SuperBuild investment priorities, capital plans and results.

The Ontario SuperBuild Corporation has a President and Chief Executive Officer. The SuperBuild Board of Directors, drawn from the public and private sectors, provides the corporation with strategic direction and advice.

Throughout North America, all major jurisdictions are looking at various ownership options for public assets and services, up to and including full divestiture. SuperBuild is applying the same approach to many provincially owned assets and services.

B. The P3 (Public-Private Partnership) Approach

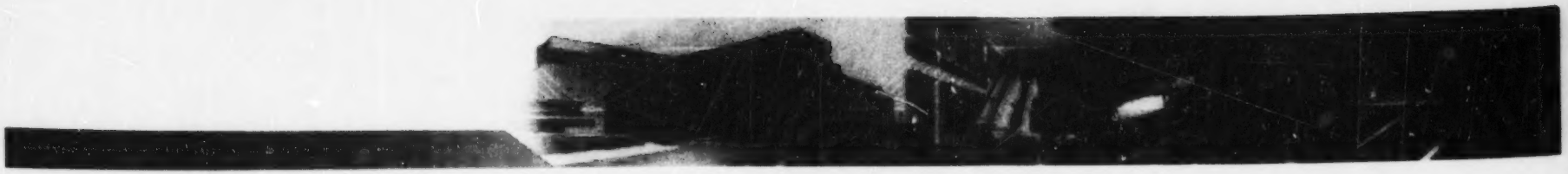
Ontario has close to $200 billion worth of infrastructure. About half is publicly owned; the other half is privately owned (such as communications, railways, gas lines, etc.) but publicly regulated.

Although the province is enjoying a great period of prosperity, there is a need to prepare for the future by prudently building and maintaining the physical assets that support our quality of life. Such physical assets include roads, hospitals, new technologies, water systems, etc. Increasingly, it is apparent that the level of investment in existing and new infrastructure is not sufficient to maintain service levels for current and future needs. At the same time, there is an increasing trend toward long-term asset planning and innovative financial arrangements that maximize value to taxpayers. A public-private partnership (P3) is an approach actively supported by SuperBuild that can achieve these goals.

In fact, P3 is not one approach, but rather a range of possible options including:

- service or management contracts,
- design-build construction projects,
- design-build-operate-transfer concessions,
- design-build-own-finance-operate-transfer concessions, and/or
- divestiture.

While these options differ significantly with respect to the challenges involved, they share many issues that often arise in selecting and implementing appropriate projects.



C. Benefits and Considerations

Much has been written about the benefits of P3 projects. Below is a list, by no means exhaustive, of some of the key benefits from the perspective of a public-sector proponent.

- Risk sharing
- Maintaining or improving service levels
- Reducing costs/improving revenue
- Accessing new sources of capital
- Accessing new or better skills
- Realizing the value of under-utilized assets
- Realizing economic-development opportunities

Nevertheless, not all public infrastructure projects may be suitable for a P3 approach. The following factors should be considered by both private and public sectors before pursuing a P3 project.

- The value of a P3 project to taxpayers should not be based solely on the lowest cost of financing, but should also take into account potential for economic development, creating taxable wealth, stimulating innovative solutions and other non-financial benefits.
- The public sector should still maintain control over the determination of public needs, priority setting and other public-policy elements, even though a project is carried out using a P3 approach.
- The respective roles and responsibilities of government and the private sector for specific projects or classes of projects should be determined based on which party is best suited to play which role.

2 Selecting the Right Projects

This section provides a framework for the public sector to select the right projects for a P3 approach. The framework, however, can be used by both the private and public sectors in assessing public-sector projects.

A. Establishment of Criteria

The framework consists of a series of six criteria that collectively define the conditions to be used to pick a project as a viable candidate for a public-private partnership approach. The six criteria are as follows.

- **Financial** - Is it likely that a partnership between government and the private sector will be able to carry out the project under financial terms which are acceptable to both?
- **Technical** - Is it reasonable to expect that a technical solution to the project can be found using a P3 approach?
- **Operational** - Are there operational hurdles that prevent a P3 approach from being used?
- **Acceptability** - Will the public accept the involvement of the private sector in implementing the project?
- **Implementation** - Are there implementation barriers that prevent the use of a P3 approach?
- **Timing** - Are there time constraints that would pre-empt consideration of P3 procurement?

In general, any project which appropriately addresses the above criteria should be pursued as a suitable candidate for P3 and represents a project in which the public sector is most likely to achieve the benefits of a P3 procurement.

Within each of the six criteria, there are specific questions that can be used to help determine whether a project makes sense.

B. Financial Criteria

Generally, completion of a project using P3 will have different costs than if the project were to be undertaken using a conventional public-sector implementation process. These differences are related to the role that the private-sector partner is being asked to play, the risks that are being transferred to the private-sector partner and the returns the partner expects to receive from the project. In assessing whether a project is a good candidate for P3, the public sector should assess the range of financial issues associated with using a P3 approach. For example:

1. Is the project financially viable and can it function on a stand-alone basis?

A private-sector partner expects that the financial return of the project will reflect the level of risk and effort. This includes consideration of:

- market demand,
- pricing risk,
- revenue risk,
- capital costs,
- operating risk,
- financing costs,
- legislative risk, and
- other factors affecting financial performance of a business.

In general, the private sector's primary motive in any venture is to earn a return commensurate with the risks it undertakes and its performance on the project. To do this, it is important to develop an effective risk-management approach that fairly and efficiently allocates each risk to the party best able to manage it.

Experience has shown that a significant number of P3 projects require some form of government support. This support can be any of a range of options including: financing with recourse to Crown credit, subsidies, the payment of a portion of the project's cost (e.g. land acquisition) and revenue guarantees. A feasibility analysis should also consider private-sector financing, including recourse to a parent company.

In any case, a critical factor in determining the viability of screening a potential P3 project requires the public sector to carry out a thorough business-case analysis of the project from its own perspective as well as from the private-sector perspective.

Without a doubt, public-private investment partnerships will play a big role in eliminating Ontario's "infrastructure deficit." SuperBuild is helping to broker partnership arrangements between provincial ministries, municipalities and institutions with private investors. We're also providing guidance on how to structure such partnerships so that the public interest is protected.

Without such an analysis, the public sector runs the risk of bringing a financially unattractive project to the marketplace and receiving no acceptable offers.

2. Is it possible to define an equitable and appropriate rate-setting mechanism?

Potential bidders (and lenders) need to be assured that there are appropriate mechanisms in place to adjust the pricing to reflect changes in parameters such as general inflation, the cost of specific inputs and interest rates. An appropriate rate-setting mechanism addresses the issues of financial self-sufficiency and public acceptability of the project (i.e. prevents the private partner from misusing or abusing a position of privilege). Can a rate-setting approach be developed that is sufficiently robust and predictable to encourage bidders to bid and the partner to behave appropriately?

C. Technical Criteria

1. Does the project have any inherent technical constraints that cannot be solved by a private partner?

Unresolved technical considerations (e.g. design and construction) can prevent potential bidders from delivering the required product or service. Such technical restrictions must be resolved by government before the project will be considered by the private sector as a feasible and attractive opportunity. Of course, these restrictions might also prevent a project from proceeding using conventional procurement. It is important to identify any technical risks that might render the project unfeasible.

2. Can the public sector develop appropriate technical specifications for the project?

Often, the adequacy (or inadequacy) of the technical specifications is not discovered until bids have been received or, worse still, until after the deal has been signed. Similarly, unforeseen circumstances can arise that were not considered in the initial project definition. Incomplete and/or inappropriate technical specifications for inputs or outputs may understate the full cost of the project or may make operational requirements unachievable.

3. Can appropriate mechanisms be established to monitor partner performance?

Can appropriate measures be implemented to assure government that the project, as implemented, will meet the technical, operational and other requirements?

D. Operational Criteria

1. Can the public-sector organization develop appropriate operating standards for the project?

Identifying and articulating operating and maintenance standards is an important component of the detailed project plan. The standards need to consider both the inputs into the project as well as the outputs generated by the project. The inputs include all relevant elements within control of the public-sector organization (or for which the public-sector agency is best able to assume the risk) that feed into the project. The outputs include all relevant elements within control of the developer that flow from the project. Inaccurate or incomplete operating specifications may lead to costly amendments to the legal agreements or sub-optimal operation and maintenance of the asset, potentially reducing the residual value of the asset at reversion. Can appropriate standards be developed and communicated?

2. Are there any operational issues that cannot be realistically addressed by a private partner?

Unresolved operational considerations can prevent potential bidders from delivering the required product or service at an appropriate cost. An example of this type of operational consideration is a change in legislation dealing specifically with the project. No reasonable developer would "bet the farm" on a project in which an adverse change in, say, environmental regulations could result in insolvency. Such operational restrictions must be resolved by government before the project will be considered as a feasible and attractive opportunity by the private sector. What are the operating risks in this regard and how can they be allocated and managed?

3. Can the private partner be held accountable for appropriate performance?

Can mechanisms be put in place that encourage the private partner to continue to operate and maintain the asset appropriately? Accountability for performance should be made part of the operational considerations and measured regularly during operations.

These are some of SuperBuild's most recent partnership initiatives:

- *SuperBuild Millennium Partnerships will invest $1 billion over five years in public-private partnerships for strategic infrastructure in Ontario's large urban areas.*

- *Ontario Small Town and Rural Development will invest $600 million over five years in infrastructure that supports the economic growth and quality of life of small cities, towns, and rural areas.*

- *SuperBuild Sports, Culture and Tourism Partnerships will invest $300 million over five years to rebuild and enhance local sports, cultural and tourism facilities. This initiative will also invest in Ontario's major cultural and tourist attractions.*

E. Acceptability Criteria

1. Is the public willing to accept a P3 approach and the involvement of the private sector in the project?

Risks associated with public acceptability and, specifically, the ability of the public to materially impact a project, are not generally risks that private sector developers are well equipped to manage.

2. Are elected officials willing to accept a P3 approach?

In assessing the opportunity presented through a P3 project, potential bidders look for tangible signs that the project, and use of a P3 approach, have strong political commitment and support. A half-hearted or disorganized P3 project—or failure to provide sufficient reasons for failing to proceed with awarding the contract—can undermine a government's ability to muster future private-sector interest in P3 opportunities.

This issue arose recently with a large municipality that decided to seek proposals for the operation of a public facility. The municipality received bids from potential private-sector partners, analyzed the responses and identified the preferred bidder. The councillors then decided to debate at council whether the idea of involving a private-sector operator should be pursued at all. Were the elected officials willing to accept the reduction in direct control in a P3 approach?

The key issue is to assess how accountable the public sector will be for the ongoing performance of the project. If the public sector is held highly accountable for project performance, elected officials will not be as willing to relinquish control.

3. Are other stakeholders willing to accept a P3 approach and the involvement of the private sector in the project?

Where a government product or service is an integral component of a larger system, acceptance of other stakeholders within that system must be considered. For example, although the provision of land ambulance services may represent a viable opportunity for a P3, its success or failure would be contingent upon the support of hospitals and the medical profession.

4. *Are public-sector staff willing to accept a P3 approach and the involvement of the private sector in the project?*

Public-sector-staff acceptance of P3 approaches is likely to be high for public-sector products and services that have traditionally been contracted out. In less traditional areas, concerns over job security and the disruption to the normal work environment may generate substantial resistance. Moreover, are the senior staff willing to accept the reduction in direct control implicit in a P3 approach? If there is a lack of commitment to the project at the senior-staff level, this will pose a significant challenge to the success of the P3 project.

F. Implementation Criteria

1. *Is it possible to generate meaningful competition in a P3 procurement?*

There needs to be an adequate pool of private-sector bidders who would be interested in and capable of pursuing the opportunity. But, what if one potential bidder has a perceived or real advantage that would effectively discourage other potential bidders from pursuing the opportunity? If so, a "standard" competition method of procurement would be inappropriate. Benefits may still flow from a P3, but based on direct negotiation.

2. *Is the project free of jurisdictional or liability issues that prevent a public body from using a P3 approach?*

Various projects that might be pursued using a P3 process are governed by a web of legislative, regulatory and policy constraints that might preclude a P3 approach. In the United States, for example, federal airport-operating subsidies are contingent upon public ownership and control of the facility. Before pursuing a P3, the public sector must satisfy itself that it has the necessary legal authority to implement a P3.

3. *Can an internal project champion be found?*

P3s require substantial time, effort and skill to co-ordinate the feedback and support of elected officials and staff from many departments. Failure to identify and empower a strong project champion is an all-too-frequent contributor to unsuccessful P3 processes. Conversely, the support and stewardship of a strong project champion can help overcome many seemingly overwhelming barriers. This applies not only during project development but also during implementation and operation.

In general, accessing the required expertise from public-sector staff to develop and implement a P3 proposal has proven to be a significant challenge. Most public-sector organizations have not organized themselves and have not developed appropriate policies and procedures to be able to carry out P3 projects effectively.

4. Can the project champion access the resources necessary to be a competent partner?

A substantial up-front and ongoing effort is required to muster an effective P3. The project champion has to act as an overall project manager and coordinate the detailed work of a range of specialists while anticipating the requirements of outside stakeholders. No one can do it alone; all successful project champions must have the support of a strong project team. The project team may include a mix of government staff and external advisors.

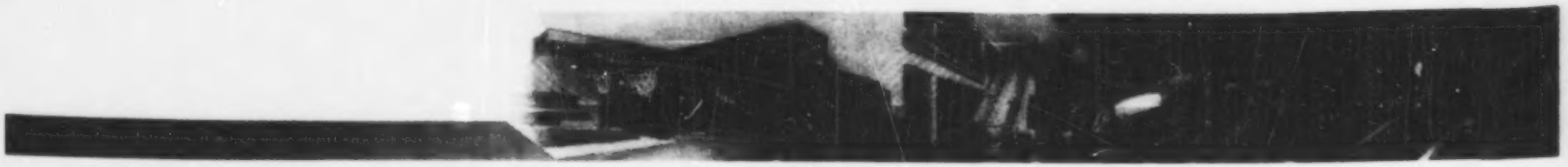
5. Can a successful transition plan be developed?

Some P3s involve the transfer of ongoing operations from government staff to a private partner. The risk of an unsuccessful transfer may outweigh the expected benefits of using P3 procurement. This has proven to be a substantial issue when the transition involves the transfer of large numbers of government employees to a private partner, requiring all of the various labour and union issues to be addressed successfully.

G. Timing Criteria

1. Are the time lines adequate to develop operating specifications?

Identifying and articulating operating specifications are important components of the detailed project plan. Inaccurate or incomplete operating specifications may lead to costly amendments to the agreement or sub-optimal operation and maintenance of the asset, potentially reducing the residual value of the asset at reversion, if applicable.



3 Implementation and Operation of Selected Projects

Many public-sector organizations have identified a project suitable for a public-private partnership approach but failed to deliver the benefits because of flaws in the implementation and operations processes. This chapter addresses implementation and operations challenges.

A. Procurement Principles

An appropriate process for the formation and administration of public-private partnership must be established and managed on a set of policies and principles that govern the relationship.

The key requirement in designing and implementing a procurement process is to strike an appropriate balance between value and fairness. On the one hand, a public-sector organization wishes to ensure that it receives the best bids possible and can demonstrate value for money from the process; on the other hand, it is essential that the process be seen by all to be fair, open and transparent.

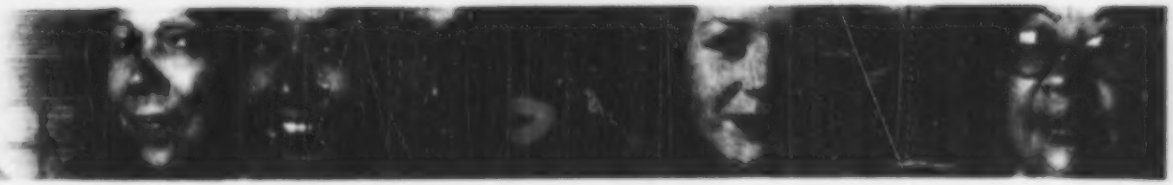
While this may sound like a difficult juggling act, the fact is that the public sector does not have to trade fairness for value as long as the process is carefully and thoughtfully designed and administered.

To bring to life this fundamental requirement, a set of detailed principles is required. These principles will guide the process and will address issues such as ensuring that:

- all bidders have the same opportunity to access information,
- sufficient information is disclosed,
- the evaluation process and criteria are established and articulated before the bidding process begins, and
- the pre-established evaluation process and criteria are followed.

Specific steps that can be taken to implement the principles include the following.

- Ensure that fundamental public policies have been established and communicated to bidders and the public before a Request for Proposals (RFP) is issued. Value is lost when bidders are forced to guess at the public-sector organization's objectives, or when a public body attempts to "use the market" to tell it what to do.
- Identify and work out in advance the important public policy trade-offs to be made.



- Have public policy debates in private and not in front of bidders during the competitive process.
- Ensure that the perspectives of the public sector and potential bidders are addressed and that conflicts over these perspectives are resolved.
- Develop an appropriate response to the significant labour-force issues that are involved with privatization.
- Design a fair P3 procurement process, while not bogging it down in excessive red tape.
- Establish "value for money" by developing an appropriate reserve bid which can be compared on an "apples-to-apples" basis with the offers of potential purchasers.
- Assist with due diligence both before and after the fact.
- Maintain the confidentiality of public- and private-sector matters.
- Provide the bidders with full and plain disclosure.
- Help enhance the staff function (e.g. by retaining consultants), increasing the speed and quality of analysis and bringing a critical intelligence to public-policy issues on a timely basis.

B. Project Organization

Due to its complexity, the process for a public-private partnership requires organized responsibility and approval processes among the numerous personnel involved. Certain responsibilities and approval practices have proven to be most suitable in ensuring fairness to proponents and to government, while not compromising value.

The roles of public-sector staff in the procurement process involve participation in any of the following teams.

- Project Team
- Evaluation Teams
- Due-Diligence Team
- Steering Committee
- Process Auditor
- Executive (cabinet, municipal councils, school and hospital boards, etc.)
- Ongoing Management

The membership of the due-diligence team, the steering committee, the process auditor team and executive should not overlap with each other or with any other team to ensure an appropriate system of checks and balances. The descriptions and roles of these teams are as follows.

I. Project Team

Ideally, the project team is a dedicated full-time team (especially for large or high-profile projects) that designs and administers the procurement process from project approval through finalization of the legal agreements with the successful proponents.

The project team operates under the direction of a project manager and with the assistance of relevant government departments and outside advisors. Relevant government departments include, as required, the line department as well as departments with responsibility for finance, land acquisition, environmental management, municipal affairs and economic development. Outside advisors include, as required, legal advisors, process advisors, accounting advisors, transportation advisors, engineering advisors and financial advisors.

The project manager should be someone who is respected by all in the organization, sufficiently empowered and a natural leader.

II. Evaluation Teams

The evaluation teams develop and apply detailed evaluation criteria in accordance with the general evaluation criteria stipulated in the request for qualifications (if any) and in the request for proposals. They work under the direction of the project manager, who is typically an ex-officio member of each evaluation team. There are a number of evaluation teams because of the various categories of technical requirements (e.g. financial, technical and managerial requirements). The number of teams can vary according to the anticipated complexity of the proposals and the size of the project. The evaluation teams may generate clarification questions for proponents to be managed through a formal question-and-answer process.

III. Due-Diligence Team

The due-diligence team provides a support function to the entire process. Its job is to satisfy itself regarding all relevant matters, both content and process, thereby acting as the first independent and in-depth check of the various aspects of the project. The due-diligence team should have access to all documentation associated with the procurement process, including bid submissions and evaluation worksheets.

Under the Ontario Government's new capital-planning process, coordinated by SuperBuild, ministries are required to take stock of the age, condition and value of capital assets, and future capital needs, and submit this as part of their analysis.

All approvals for capital plans by ministries must be funneled through SuperBuild to a special cabinet committee. The same requirement will be applied to municipalities, hospitals and universities—they must also do long-term capital asset plans.

This team generally includes both in-house staff and outside advisors. They all have the ability to successfully carry out due-diligence investigations on a complex undertaking.

IV. Steering Committee

The steering committee, typically made up of senior staff from the relevant government departments, receives reports from the project team and the due-diligence team, and adopts any further inquiry that it deems fit. As well, it receives reports from the teams regarding various aspects of the process including, for example:

- request for qualifications,
- request for proposals,
- evaluation process and criteria,
- disqualifications, and
- other process issues.

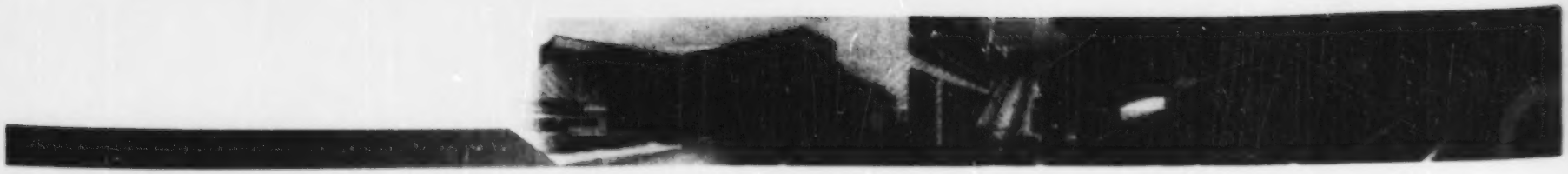
This committee also provides policy guidance regarding the project from concept stage through to the end of the contract.

V. Process Auditor

This team serves to audit the government procurement process and to provide an independent written report, qualified as necessary, on the integrity of the process. The goal is to confirm the fairness of the process. Depending on the size and nature of the project, it may be best to ensure the independence of the auditor's role by staffing it from outside government.

VI. Executive

For major projects, provincial cabinet, municipal councils, boards of directors, etc. normally receive and ratify recommendations made to it by the steering committee, including the selection of the successful bidder. Not knowing the name of the bidder often enhances the overall fairness of the process.



VII. Ongoing Management

Certain members of the project team will continue to work with others (post award) in an ongoing relationship-management team up until the end of term. It is important that knowledge gained during the procurement process not be lost and that sufficient resources be made available to the team to ensure that the public entity can:

- be a competent partner to the private-sector party;
- effectively discharge its public-policy obligations; and,
- exercise effective oversight over the private partner.

Ongoing management is an often-forgotten matter in P3 projects.

There are several important considerations with respect to the roles of public-sector staff in the P3 approach.

- The workload and staffing requirements, which vary by project size, should not be under estimated. For large or high-profile projects, the project team and the project manager would normally be dedicated to the project full time. Non-project responsibilities and commitments should be minimized.
- The project manager should be a person with the technical and interpersonal aptitude to gain the respect and secure the participation of the members of the project team, members of other government departments, outside advisors, and senior executives.
- The project manager should be empowered to exercise the functions required of the position with a broad mandate.
- The important strategic and policy debates related to a project should be resolved, and the conclusions of those debates committed to, both at the political level and at the level of senior administration, before the procurement process begins. Backtracking during the procurement process should be avoided as much as possible, especially once government resources have been committed and expended, and once prospective proponents have begun to place reliance on requests for qualifications (if any) and requests for proposals.

C. Project Plan

Before any detailed work on selecting a partner is initiated, there needs to be a clear understanding among all the relevant parties of the specific objectives and scope of the project.

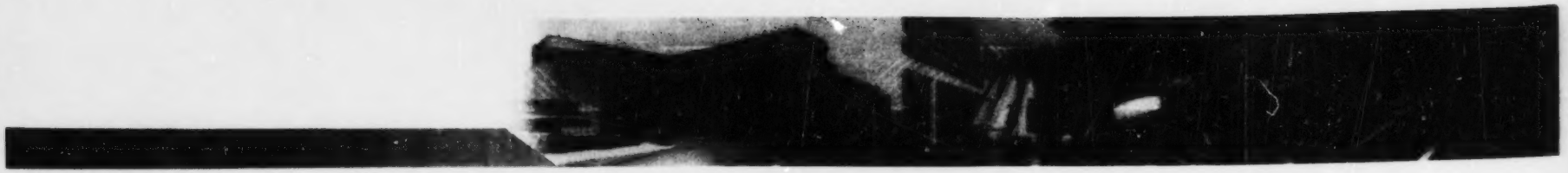
The project team, in defining the objectives and requirements, will initially debate the various tradeoffs and constraints associated with the project. The questions that need to be addressed at this stage include the following.

- What is the project scope (addressing technical, operational, managerial and financial issues)?
- What is the term of the arrangement?
- What legal structure is to be used?
- What sorts of bidders are being sought?
- How competitive is the marketplace for these types of bidders?
- Where/how should ingenuity be sought/permitted, and where should the public-sector organization set out specific requirements?
- How much risk should/can be transferred to the private sector?
- How much ability to direct/control does the government want/need?
- How involved does the government wish to remain in the success or failure of the venture?

In doing this work, the project team will not only debate these issues internally but will also typically need to consult with senior management, outside experts and other stakeholders, as appropriate. One of the benefits of going through this process is that it requires many organizations to revisit their current standards and practices to ensure that the specific requirements being transferred to the private-sector partner are appropriate. This is especially the case where the service is currently delivered internally. Making standards, service levels and practices more explicit can often generate changes to the conventional in-house ways of providing a service. Sometimes this is a side-benefit in itself as a result of a P3 process.

In the balance of this section, we describe the project plan in four phases:

- scoping the project,
- selection process,
- negotiations, and
- implementation and operation.



I. Project Scope

In line with the above discussion, it is critical that the project scope be fully defined at the beginning of the process. The structure used in the previous chapter is applicable here with respect to defining the scope; specifically, the scope of a project can be defined with respect to the following categorie:

- Financial
- Technical
- Operational
- Acceptability
- Implementation
- Timing

II. Selection Process

After the project scope has been established, the project team must turn its attention to developing and documenting the selection process. Essentially, the project team must now establish its strategy or game plan in advance of actually commencing the process. The game plan, if followed, is the main tool to select the best partner and to defend the process from challenge.

Given the range of issues that may arise in a complex process, the authors of the process need to possess considerable experience in similar undertakings. The public sector must employ the right mix of internal and external experience. Retaining this internal expertise is a key challenge.

In various public-sector organizations, some of the issues relevant for the process framework are addressed in the organization's procurement policies. While these general policies often provide useful input for the development of the framework, the general policies are often inappropriate for a P3 arrangement and, therefore, it may be necessary for the project team to develop tailored process documentation. In general, public organizations are quite good at enumerating their own requirements, but quite weak at thinking like a bidder.

The process framework outlines the various elements of the public-private partnership process including:

- number of stages (e.g. an RFP versus an RFQ plus an RFP);
- evaluation criteria;
- process for conducting bidder briefing sessions;
- process for responding to bidder questions;

Imagine a business person or tourist returning home from a trip to Ontario and being asked about their experience. Picture two possible answers:

- *"It was horrible. Nothing works there."*
- *"It was fantastic. The place functions as smoothly as clockwork."*

It's not hard to see the impact of these perceptions on Ontario's image. We want all people—international visitors, investors, other Canadians and Ontarians themselves—to feel confident that Ontario's economy does indeed run as smoothly and predictably as clockwork.

- confidentiality and security procedures; and
- conflicts of interest.

i) Number of Stages

The issue is whether to use a one-stage process or a two-stage process. A one-stage process combines the processes of pre-qualification and bidding into one. A two-stage process separates the pre-qualification and bidding into two stages. In general, a two-stage process is appropriate where considerable effort is required by the bidders to submit a complete proposal; the public sector would benefit by having a more competitive effort by bidders which, in turn, is more likely if they know they have been short-listed to a reasonable number.

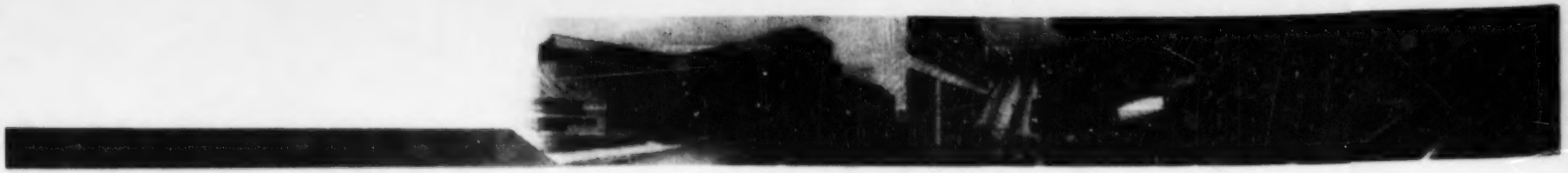
Accordingly, the main advantage of a two-stage process is that better bids are expected if considerable effort is required. The main advantage of a one-stage process is that the public-sector organization can never be certain that it eliminated a viable bidder in the first of a two-stage process — someone who could have generated a better bid than the ultimately successful bidder.

This trade-off needs to be considered in the context of the specific circumstances of a particular project.

ii) Evaluation Criteria

One benefit of a well-defined project scope is that the development of evaluation criteria should be reasonably straightforward. Typically, the evaluation process adopts a series of "pass/fail" criteria which determine if a bidder is capable of delivering and can meet all of the requirements of the project. These are accompanied by a "simple criterion" which is used to determine the winner among the compliant proposals. This simple criterion is often lowest cost/highest offer.

The development of detailed evaluation criteria before or during the development of an RFP (Request for Proposal) is highly advisable. Doing so helps to avoid errors creeping into the RFP. Unfortunately, and somewhat surprisingly, evaluation criteria are often treated as an afterthought. The criteria should be as detailed as possible, to enhance the defensibility of the process.



iii) Process for Conducting Bidder Briefing Sessions

This issue involves the need to document the "rules of the game" around bidder briefing sessions, including:

- the creation of minutes,
- the need to be bound only by the minutes, and
- registration procedures.

iv) Process for Responding to Bidder Questions

A well-written request for proposals should anticipate questions that might be asked by bidders. However, it is not always possible to anticipate all questions. Accordingly, an appropriate process should be developed to ensure that bidder questions are handled effectively. This process should be based on a series of principles regarding how to respond to questions, and should be carried out by an appropriately resourced group of individuals with access to the required information sources.

v) Confidentiality and Security Procedures

Given that the selection outcome may have significant financial implications for the bidders, appropriate confidentiality and security issues must be addressed.

Confidentiality of information in the process needs to address who is to keep what confidential from whom and in what manner. There may be important reasons to maintain the confidentiality of certain information related to public policy and the protection of proprietary information and intellectual property. However, these reasons must be appropriately counter-balanced against reasons for disclosing information related to the project.

For public-sector organizations to effectively deal with P3 arrangements on an ongoing basis, it may be advisable that freedom of information legislation be thoroughly reviewed for due diligence.

SuperBuild considers investments to be "strategic" when they:

- *provide breakthrough opportunities for growth,*
- *connect business to key export markets,*
- *enable major productivity gains or quality improvements in public services,*
- *solve crises and alleviate bottleneck pressures,*
- *replace or re-construct a critical class of capital assets, and/or*
- *re-invent the way infrastructure business is done.*

vi) Conflicts of Interest

Conflicts of interest, both real and perceived, must be closely monitored. For example, members of the evaluation teams should have no financial interest in the outcome of the process. A process for the confidential documentation and monitoring of relationships needs to be developed so that there are no unfortunate surprises.

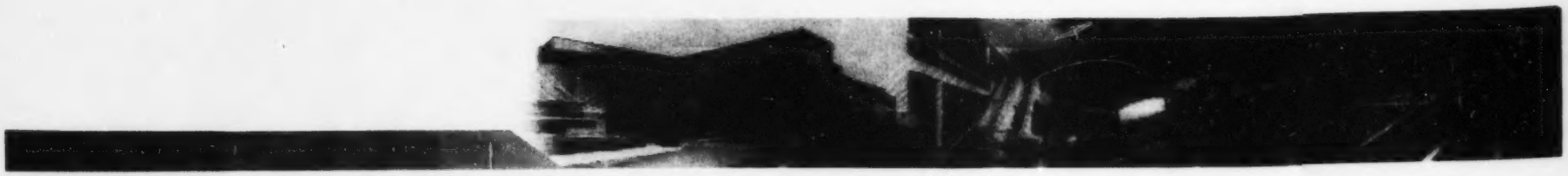
III. Negotiations

Some private-sector bidders utilize the strategy of doing what is necessary in order to be selected during the procurement process and then endeavoring to negotiate their way out of commitments during the negotiations of the final agreement. This strategy has proven to be successful in certain instances when a public-sector organization has lost leverage in negotiations because it does not wish to have to reverse an announcement as to the identity of the successful bidder. In many circumstances, the public sector should maintain a competitive process to the maximum extent possible during the negotiations.

The best way to do this is to issue the agreements in final form before receipt of the proposals. Such an approach should involve appropriate consultation with the proponents to ensure that an "even-handed" agreement has been generated. This approach works especially well when the project is thought of in terms of a series of "pass/fail" requirements and the winner of the process is the one that offered the best financial offer among those that met the requirements. However, in certain circumstances, some form of "customizing" is necessary and advisable.

Here are some additional tips for successful negotiations.

- Utilize the project team to lead the negotiations (do not negotiate in ignorance).
- Empower the project team (both with expertise and resources).
- Ensure that the public-sector organization is prepared to "walk away" from the offer.
- Ensure that commitments made during the proposals are measurable.
- Assess and address, as appropriate, the proponent's perspective.



IV. Implementation and Operations

Backtracking on proposal commitments during negotiations is one common strategy used by private-sector proponents. Another is to agree to such items during the negotiations and then to ignore them in the actual implementation of the project. Public-sector organizations are often notoriously poor at proper contract administration or at being a competent partner, especially after the development of a new facility (i.e. during ongoing operations).

Implementation issues are different depending on the phase of the project. Conceptually, there are three phases:

- development/construction,
- operations, and
- end of term.

Particular challenges are associated with the end of term of a project if the project's useful life is significantly longer than the term of the agreement. Conversely, other challenges must be addressed if the project's useful life is significantly less than the term of the agreement.

Public-sector organizations historically do a good job of monitoring the development/construction commitments of a successful bidder. The public sector has traditionally had direct responsibility for such activities, and well-defined processes and procedures to ensure that the commitments are delivered. However, P3 development/construction administration can be more ambiguous and more difficult.

Ensuring private-sector commitments during ongoing operations is equally challenging. Once the "excitement" of the development phase has passed, the public-sector organization typically views monitoring during ongoing operations as a routine task to be handled by an individual of lower qualifications. As a result, private-sector parties are often able to erode various commitments, particularly with respect to service levels and operations.

The key challenge with respect to end-of-term conditions is to ensure that appropriate operations are adhered to in the period leading up to the end of term. If there is a commitment contractually to continue ongoing maintenance, the private-sector partner has little incentive to do so as the end of the term arises. Appropriate care must be devoted to ensure that these commitments are fulfilled.

4
Conclusion

Chapters 2 and 3 examined how the public and private sectors might select a P3 project and, once the project is selected, how it might be implemented. There are a number of considerations, from developing the right criteria to establishing an appropriate evaluation process, which will affect the success of the project. This guide describes the process primarily from the public sector point of view, but also so attempts to provide private-sector organizations wishing to embark on a P3 project with a better understanding of the public sector's perspective.

In summary, readers of this guide should consider the following key lessons.

- A P3 approach works only if the partners know what they are getting into and what they expect to get out of it.
- A P3 project must provide a winning business case for the private sector and, at the same time, achieve public-sector goals.
- Risks must be allocated to the appropriate body.
- The processes used must be open, fair and transparent.
- The project scope must be well defined.

General comments regarding the content of this publication should be directed to:

Ontario SuperBuild Corporation
Ministry of Finance
Frost Building South, 6th Floor
7 Queen's Park Crescent
Toronto, Ontario M7A 1Y7

Telephone: (416) 325-0424
Fax: (416) 325-8851
E-mail: info@SuperBuild.gov.on.ca

Additional copies of this publication are available free from:

Publications Ontario Bookstore
880 Bay Street
Toronto, Ontario M7A 1N8

Telephone: (416) 326-5300
Long distance callers: 1-800-668-9938
TTY Toll-free: 1-800-268-7095

For an electronic version of this publication, visit:
www.SuperBuild.gov.on.ca

Ce document est disponible en français.

© Queen's Printer for Ontario, 2000

ISBN 0-7794-0532-3

Ontario
SuperBuild

A GUIDE TO PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS
FOR INFRASTRUCTURE PROJECTS

Ontario

SuperCroissance

Guide des partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour les projets d'infrastructure

Janvier 2001

Bâtir l'avenir de l'Ontario

Objectif

Le présent guide vise à aider les gestionnaires d'actif, les planificateurs et les décisionnaires du secteur public et du secteur sans but lucratif, à choisir et à mettre en œuvre des projets d'infrastructure en association avec le secteur privé. Il s'agit de la première d'une série de publications de la Société ontarienne SuperCroissance qui s'efforcent de favoriser un dialogue éclairé entre les intervenants intéressés sur les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (P3).

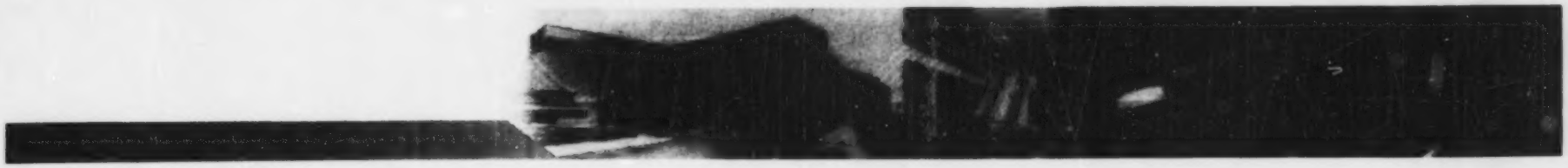
Remerciements

Nous remercions la société KPMG LLP d'avoir participé à l'élaboration de ce document pour la Société ontarienne SuperCroissance.

Ontario
SuperCroissance

Table des matières

1	**Introduction**	1
	Contexte	1
	L'approche P3	2
	Avantages et considérations	3
2	**Le choix de projets viables**	4
	Établissement des critères	4
	Critères financiers	5
	Critères techniques	6
	Critères d'exploitation	7
	Critères d'acceptabilité	8
	Critères de mise en œuvre	9
	Critères du calendrier d'application	10
3	**Mise en œuvre et exploitation des projets sélectionnés**	11
	Principes inhérents à la passation de marchés	11
	Organisation du projet	12
	Plan de projet	16
4	**Conclusion**	22



1 Introduction

Nous devons nous préparer pour l'avenir en bâtissant et en entretenant avec prudence les biens matériels sur lesquels s'appuie notre qualité de vie. Cette « infrastructure » englobe toutes sortes de choses, des routes et des hôpitaux aux nouvelles technologies et aux réseaux de distribution d'eau.

Contexte

Le ministre des Finances a annoncé l'initiative SuperCroissance dans le Budget de l'Ontario 1999 pour relever les défis d'infrastructure de la province. SuperCroissance est une approche nouvelle et plus stratégique de la planification et de l'investissement en Ontario. L'initiative favorise, à l'égard du développement de l'infrastructure, une approche axée sur le partenariat pour la province, le secteur public et le secteur parapublic, soit les municipalités et les établissements publics comme les hôpitaux, les conseils scolaires, les collèges et les universités.

SuperCroissance est une initiative quinquennale de l'ordre de 20 milliards de dollars, dans le cadre de laquelle le gouvernement provincial investira 10 milliards de dollars dans l'infrastructure des immobilisations entre 1999-2000 et 2004-2005. Durant cette même période, une somme d'au moins 10 milliards de dollars sous forme d'investissements proviendra du secteur privé et des autres partenaires. Parmi les priorités d'infrastructure que privilégie l'initiative, figurent l'agrandissement et la réfection du réseau routier, et l'expansion et le renouvellement de l'infrastructure technologique, de l'enseignement postsecondaire, des soins de santé et de la protection de l'environnement.

La nouvelle Société ontarienne SuperCroissance, un organisme du ministère des Finances, est chargée du mandat suivant :

- mener le processus de planification des immobilisations et d'élaboration des politiques du gouvernement de l'Ontario;
- évaluer les propositions de partenariat, de privatisation et de commercialisation, et soumettre des recommandations au Comité ministériel de la privatisation et de l'initiative SuperCroissance;
- mettre au point de nouvelles stratégies pour renforcer les capacités du gouvernement ontarien et de ses partenaires du secteur parapublic à attirer le financement du secteur privé et l'appui de l'infrastructure publique traditionnelle;
- rendre compte au public des priorités d'investissement, des plans d'immobilisations et des résultats de la Société.

La Société ontarienne SuperCroissance est dotée d'un président et d'un chef de la direction. Les membres de son conseil d'administration, formé de représentants du secteur public et du secteur privé, lui fournissent orientation et conseils stratégiques.

Partout en Amérique du Nord, les principales compétences envisagent diverses options de propriété de l'actif et des services publics, dont le dessaisissement intégral. SuperCroissance adopte la même approche à l'égard de nombreux éléments d'actif et de services appartenant au gouvernement provincial.

L'approche P3 (partenariat entre le secteur public et le secteur privé)

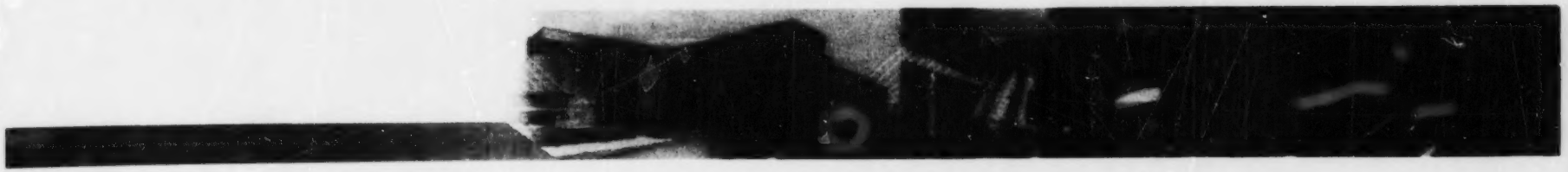
L'Ontario doit fermer quelque 200 milliards de dollars d'infrastructures. Environ la moitié appartient au secteur public, tandis que le reste est d'appartenance privée (tels les communications, les réseaux ferroviaires et les gazoducs), mais réglementé par le secteur public.

Bien que la province traverse une période de grande prospérité, il faut se préparer pour l'avenir en bâtissant et en entretenant avec prudence les biens matériels sur lesquels repose notre qualité de vie. Il s'agit notamment des routes, des hôpitaux, des nouvelles technologies et des réseaux de distribution d'eau. Il est de plus en plus apparent que le niveau d'investissement dans l'infrastructure existante et nouvelle ne suffira pas à maintenir les niveaux de services nécessaires pour subvenir aux besoins actuels et futurs. Dans un même temps, on constate une tendance à la planification à long terme de l'actif et aux ententes financières qui maximisent la valeur offerte aux contribuables. Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé (P3) constituent une approche que la Société SuperCroissance appuie fermement et qui permet de parvenir à ces buts.

En fait, la méthode P3 n'est pas seulement une approche, mais plutôt un groupe ou un éventail d'options possibles :

- Contrats de services ou de gestion.
- Projets de conception-construction.
- Concessions de conception-construction-exploitation-transfert.
- Concessions de conception-construction-propriété-financement-exploitation-transfert.
- Dessaisissement.

Bien que ces choix varient considérablement pour ce qui est des défis qu'ils posent, ils ont certains points communs quant au choix et à la mise en œuvre des projets.



Avantages et considérations

Les avantages des projets P3 ont fait couler beaucoup d'encre. Voici une liste, loin d'être complète, des avantages clés qu'ils offrent à un promoteur du secteur public :

- Partage des risques.
- Maintien et amélioration des niveaux de service.
- Réduction des coûts et amélioration des recettes.
- Accès à de nouvelles sources de capitaux.
- Accès à des compétences nouvelles et meilleures.
- Réalisation de la valeur de l'actif sous-utilisé.
- Réalisation des possibilités de développement économique.

Il convient de garder à l'esprit que l'approche P3 ne convient pas forcément à tous les projets d'infrastructure publique. Avant d'envisager une telle solution, il faut tenir compte des facteurs suivants, tant du point de vue du secteur privé que de celui du secteur public :

- La valeur d'un projet P3 pour les contribuables ne doit pas seulement reposer sur le financement à moindre coût, mais doit également tenir compte des possibilités d'accroître le développement économique, de la création de richesses imposables, de la promotion de solutions novatrices et d'autres avantages non financiers.
- Le gouvernement doit garder le contrôle pour ce qui est de la détermination des besoins publics, de l'établissement des priorités et des autres éléments politiques, même lorsqu'un projet est mené à bien grâce à l'approche P3.
- Les responsabilités et rôles respectifs du gouvernement et du secteur privé à l'égard de projets ou de catégories de projets particuliers doivent être déterminés en fonction du rôle qui convient le mieux à chaque partie.

2
Le choix de projets viables

La présente section propose un cadre qui permettra au secteur public de choisir les projets qui conviennent à une approche P3. Ce cadre peut être utilisé tant par le secteur privé que par le secteur public pour évaluer les projets du secteur public. Il doit par nécessité avoir une portée générale et il convient donc de l'adapter au contexte spécifique d'un projet particulier.

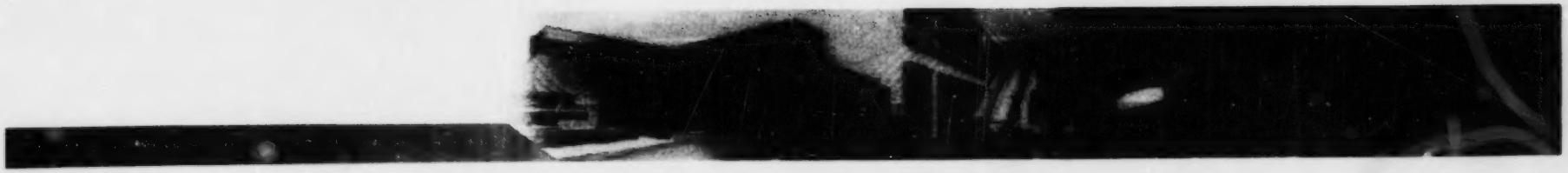
Établissement des critères

Le cadre réunit six ensembles de critères qui définissent collectivement les conditions nécessaires au choix d'un projet viable pour une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, soit :

- **Critères financiers** - un partenariat entre le gouvernement et le secteur public est-il susceptible de mener le projet à bien selon des modalités financières acceptables ?
- **Critères techniques** - est-il raisonnable de s'attendre à ce qu'une approche P3 mène à une solution technique pour le projet ?
- **Critères d'exploitation** - y a-t-il des obstacles d'exploitation qui empêcheront l'utilisation d'une approche P3 ?
- **Critères d'acceptabilité** - le public acceptera-t-il la participation du secteur privé à la mise en œuvre du projet ?
- **Critères de mise en œuvre** - y a-t-il des obstacles à la mise en œuvre qui empêchent l'utilisation d'une approche P3 ?
- **Critères du calendrier d'application** - y a-t-il des contraintes de temps qui éliminent d'office le recours à une approche P3 ?

Généralement, tout projet qui satisfait aux critères ci-dessus a des chances de se prêter à une approche P3 et représente un projet susceptible d'offrir les avantages que comporte une telle approche.

Chacun de ces six ensembles de critères est assorti de questions plus spécifiques qui serviront à établir le bien-fondé du projet.



Critères financiers

La réalisation d'un projet selon la méthode P3 comportera généralement des coûts différents que si le projet avait été entrepris dans le cadre d'un processus conventionnel de mise en œuvre par le secteur public. Ces différences ont à voir avec le rôle que le partenaire du secteur privé est appelé à remplir, avec les risques qui sont transférés au partenaire du secteur privé et avec le rendement que le partenaire espère obtenir du projet. Pour établir si le projet se prête à l'approche P3, le gouvernement doit tenir compte de toute la gamme des questions financières liées à une entente P3. En voici quelques exemples :

1. Le projet est-il financièrement viable ou peut-il l'être sur une base autonome ?

Tout partenaire du secteur privé s'attend à ce que le rendement financier du projet témoigne des risques encourus et des efforts fournis. Il faut notamment tenir compte des éléments suivants :

- Demande du marché.
- Risques liés à la tarification.
- Risques liés aux recettes.
- Frais d'immobilisation.
- Risques d'exploitation.
- Frais de financement.
- Risques législatifs.
- Autres facteurs influant sur le rendement financier d'une entreprise.

De manière générale, la principale raison qui motive le secteur privé à embrasser un tel projet est l'obtention d'un rendement correspondant aux risques courus et à sa performance. Peut-on élaborer une méthode de gestion et d'affectation des risques efficace, qui attribue chaque risque de manière équitable et efficiente à la partie qui est le mieux en mesure de le gérer ?

De nombreux projets P3 atteindront une autonomie financière suffisante pour le secteur privé (sans qu'il y ait besoin d'appui gouvernemental). Cependant, l'expérience révèle qu'un nombre considérable de projets P3 ont besoin d'appui gouvernemental, sous une forme ou une autre. Cet appui peut prendre des formes diverses, dont le financement avec recours au crédit de la Couronne, les subventions, l'acquittement d'une partie des frais du projet (comme l'acquisition des terres) et les garanties de recettes. Il faudra également tenir compte, dans l'analyse de faisabilité, de tout financement du secteur privé, assorti éventuellement du recours à une société-mère.

Quelle que soit la situation, il est essentiel que le secteur public mène une analyse détaillée de rentabilisation du projet, de son propre point de vue, ainsi que de celui du secteur privé, lorsqu'il envisage un projet P3.

Il n'y a pas de doute que les partenariats entre le secteur public et le secteur privé joueront un rôle important dans l'élimination du « déficit d'infrastructure » de l'Ontario. En jouant un rôle d'intermédiaire, la Société SuperCroissance favorise des ententes de partenariat entre les ministères provinciaux, les municipalités et les institutions d'une part, et les investisseurs privés d'autre part. Elle fournit également des conseils sur les façons d'organiser de tels partenariats tout en veillant à la protection de l'intérêt public.

En l'absence d'une telle analyse, le gouvernement court le risque de mettre sur le marché un projet qui ne comporte pas d'attrait financier et de ne recevoir aucune offre intéressante.

2. Est-il possible d'établir un mécanisme de tarification équitable et approprié ?

Les soumissionnaires éventuels (et les bailleurs de fonds) doivent savoir qu'il existe des mécanismes appropriés pour redresser les prix en fonction de toute modification des paramètres, comme le taux d'inflation, le coût d'intrants particuliers et les taux d'intérêt. Tout mécanisme de tarification approprié abordera le problème, mentionné précédemment, de l'autonomie financière d'un projet et de l'acceptabilité du projet aux yeux du public (qui empêche donc le partenaire du secteur privé de faire un mauvais usage ou d'abuser d'une position privilégiée). Est-il possible d'élaborer une méthode de tarification suffisamment solide et prévisible, qui encouragera les soumissions tout en veillant à un comportement correct de la part du partenaire ?

Critères techniques

1. Le projet comporte-t-il des contraintes techniques dont un partenaire du secteur privé ne pourra venir à bout ?

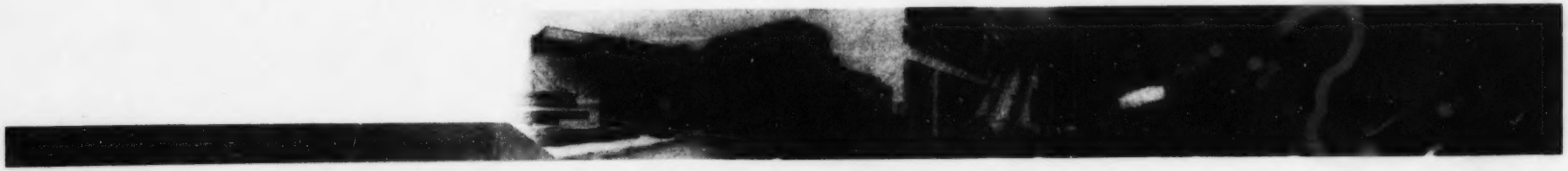
Toute considération d'ordre technique non résolue (soit les considérations de conception et de construction) pourra empêcher les soumissionnaires éventuels (et les bailleurs de fonds) doivent savoir qu'il existe des mécanismes appropriés pour redresser les prix en fonction de toute modification des paramètres, de produire le service ou le produit demandé. Le gouvernement doit venir à bout de telles restrictions techniques avant que le secteur privé puisse considérer qu'il s'agit d'un projet réalisable et intéressant. Bien entendu, ces considérations pourront également empêcher l'exécution d'un projet à l'aide de méthodes conventionnelles d'approvisionnement. Existe-t-il par ailleurs des risques d'ordre technique qui pourraient rendre le projet irréalisable ?

2. L'organisme gouvernemental est-il en mesure d'élaborer des spécifications techniques appropriées pour le projet ?

Il arrive souvent que le bien-fondé (ou les insuffisances) des spécifications techniques ne devienne apparent qu'une fois les soumissions reçues, et même, ce qui est pire, qu'une fois l'entente signée. Des circonstances imprévues peuvent également se produire, dont on n'avait pas tenu compte dans la définition initiale du projet. Des spécifications techniques incomplètes ou inopportunes à l'égard des intrants ou des extrants pourront donner lieu à une sous-estimation du coût total du projet ou rendre les exigences d'exploitation impossibles à réaliser.

3. Peut-on mettre au point des mécanismes appropriés de contrôle de la performance du partenaire ?

Peut-on mettre au point des mesures appropriées de contrôle de la qualité pour veiller à ce que le projet, une fois mis en œuvre, réponde aux exigences techniques, d'exploitation et autres du gouvernement ? À quel coût ?



Critères d'exploitation

1. Le gouvernement peut-il élaborer des normes d'exploitation qui conviennent au projet ?

L'identification et la formulation de normes d'exploitation et d'entretien forment un élément important du plan détaillé du projet. Les normes doivent tenir compte, non seulement des intrants du projet, mais également des extrants que produit le projet. Les premiers englobent tous les éléments pertinents qui sont sous le contrôle de l'organisme du secteur public (ou pour lesquels l'organisme est le plus indiqué pour assumer les risques) et qui entrent dans le cadre du projet. Les seconds englobent tous les éléments pertinents qui relèvent du contrôle de l'exploitant et qui sont issus du projet. Des spécifications d'exploitation incomplètes ou inexactes pourront forcer des modifications coûteuses des ententes juridiques, ou entraîner une exploitation et un entretien moins qu'optimaux de l'actif, réduisant éventuellement la valeur résiduelle de l'actif au moment du processus de réversion. Est-il possible d'élaborer et de communiquer des normes acceptables ?

2. Existe-t-il des problèmes d'exploitation dont un partenaire du secteur privé ne pourra vraisemblablement venir à bout ?

Toute considération d'exploitation non résolue pourra empêcher les soumissionnaires éventuels de fournir le produit ou le service demandé à un coût approprié. Comme exemple de ce type de considération, mentionnons une modification des dispositions législatives visant spécifiquement le projet. Aucun promoteur raisonnable ne misera tout sur un projet qu'une simple modification des règlements environnementaux rendrait insolvable. Le gouvernement doit venir à bout de telles restrictions d'exploitation avant que le secteur privé puisse considérer qu'il s'agit d'un projet faisable et intéressant. Quels sont donc les risques d'exploitation et comment peuvent-ils être répartis et administrés ?

3. Peut-on tenir le partenaire du secteur privé responsable de sa performance ?

Peut-on mettre en place des mécanismes qui veilleront à ce que le partenaire du secteur privé exploite et entretienne l'actif correctement ? L'obligation redditionnelle doit faire partie des considérations d'exploitation et être mesurée à intervalles réguliers.

Voici quelques-unes des initiatives de partenariats SuperCroissance les plus recentes :

- *l'initiative SuperCroissance - volet Partenariats du millénaire investira un milliard de dollars sur cinq ans dans les partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour l'infrastructure stratégique dans les grands centres urbains de l'Ontario.*

- *l'initiative Developpement des collectivites rurales et des petites localités de l'Ontario investira 600 millions de dollars sur cinq ans dans l'infrastructure qui favorise la croissance économique et la qualité de vie des villes de moindre taille et des régions rurales.*

- *l'initiative SuperCroissance - volet Partenaires pour les sports, la culture et le tourisme investira 300 millions de dollars sur cinq ans dans la réfection et l'agrandissement des installations sportives, culturelles et touristiques locales. Cette initiative investira également dans les principales attractions culturelles et touristiques de l'Ontario.*

Critères d'acceptabilité

1. Le grand public est-il disposé à accepter une approche P3 et la participation du secteur privé au projet ?

Les promoteurs du secteur privé ne sont pas bien équipés pour gérer tout risque associé à l'acceptabilité aux yeux du public et, plus particulièrement, à la capacité du public d'influer matériellement sur un projet.

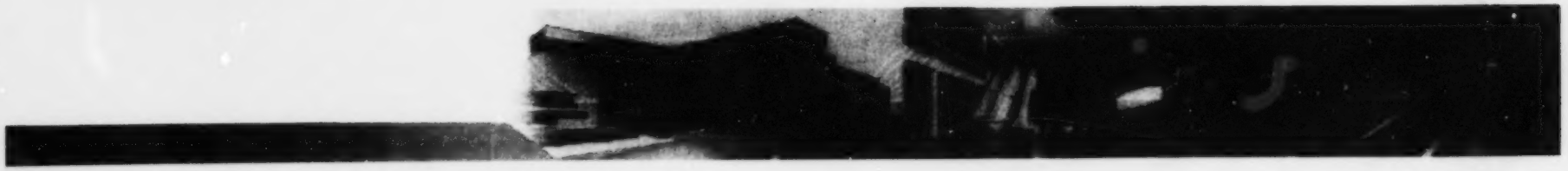
2. Les représentants élus sont-ils disposés à accepter une approche P3 ?

Lorsqu'ils évaluent les possibilités que présente un projet P3, les soumissionnaires éventuels cherchent des signes concrets que le projet, et le recours à l'approche P3, bénéficiant d'un engagement et d'un appui politique solides. Un projet P3 sans conviction ou mal organisé, ou qui n'est pas assorti de raisons suffisantes pour justifier l'octroi du contrat, saperont la capacité future du gouvernement à attirer suffisamment d'intérêt du secteur privé quant aux possibilités de projets P3 dans son territoire de compétence. Ce problème s'est produit récemment lorsqu'une municipalité a décidé d'obtenir des propositions pour l'exploitation d'une installation publique. Elle a reçu des soumissions de partenaires éventuels du secteur privé, analysé les réponses reçues et identifié le soumissionnaire privilégié; c'est alors que les conseillers municipaux se sont mis à débattre s'il fallait ou non faire appel à la participation d'un exploitant du secteur privé. Autrement dit, les représentants élus sont-ils prêts à accepter la réduction du contrôle direct que comporte une approche P3 ?

La principale question consiste à établir la responsabilité de l'organisme gouvernemental à l'égard de la performance continue du projet. Si l'organisme gouvernemental est tenu principalement responsable de la performance du projet, les représentants élus ne seront pas particulièrement disposés à abandonner tout contrôle. Cette perte de contrôle représente souvent un compromis des divers avantages qu'offre l'approche P3, tel qu'il a été indiqué précédemment. Les organismes gouvernementaux abordent souvent ce problème de manière différente à des moments différents.

3. Les autres intervenants sont-ils prêts à accepter une approche P3 et la participation du secteur privé au projet ?

Lorsqu'un produit ou un service gouvernemental fait partie intégrante d'un système plus important, il faut tenir compte du niveau de réceptivité des autres intervenants du système. Ainsi, même si la prestation de services ambulanciers terrestres est une possibilité viable de projet P3, sa réussite ou son échec dépendra, entre autres, de l'appui des hôpitaux principaux et du corps médical.



4. Le personnel du gouvernement est-il disposé à accepter une approche P3 et la participation du secteur privé au projet ?

La réceptivité du personnel à un contrat P3 sera probablement élevée à l'égard des produits et services gouvernementaux qui ont traditionnellement été impartis à l'extérieur. Dans les domaines moins traditionnels, les craintes pour la sécurité de l'emploi et face au bouleversement du milieu de travail normal engendreront une certaine résistance. De plus, la haute direction est-elle prête à accepter la perte de contrôle direct qui est implicite dans une approche P3 ? Il faut noter que tout manque d'engagement de la haute direction à l'égard du projet compromettra sérieusement sa réussite.

Critères de mise en œuvre

1. Est-il possible de favoriser une concurrence valable pour un contrat P3 ?

Il faut une réserve suffisante de soumissionnaires du secteur privé qui seraient intéressés à exploiter cette possibilité et qui seraient en mesure de le faire. Cependant, qu'en est-il d'une situation où un soumissionnaire éventuel détient un avantage, réel ou perçu, par rapport à la concurrence, qui aurait pour effet de décourager d'autres soumissionnaires ? Dans un tel cas, une méthode d'achat concurrentiel « ordinaire » ne conviendra pas. La méthode P3 offrira tout de même des avantages, mais dans un contexte de négociation directe.

2. Le projet est-il dénué de tout problème de compétence ou d'obligation qui empêcherait un organisme public d'utiliser une approche P3 ?

Divers projets qui seraient indiqués pour un processus P3 sont assujettis à tout un éventail de contraintes législatives, réglementaires et politiques qui pourraient obvier à une approche P3. Ainsi, aux États-Unis, les subventions d'exploitation des aéroports fédéraux sont assujetties à la propriété et au contrôle publics des installations. Avant d'envisager un projet P3, l'organisme public doit s'assurer qu'il dispose de l'autorité législative nécessaire pour envisager le projet de cette manière.

3. Y a-t-il un champion du projet à l'interne ?

Les projets P3 exigent du temps, des efforts et des compétences considérables pour coordonner l'apport et l'appui des représentants élus et du personnel de nombreux départements. En négligeant d'identifier et d'habiliter un champion solide, on ne contribue que trop fréquemment à l'échec du processus. Réciproquement, en s'assurant l'appui et la gérance d'un champion solide, on peut venir à bout de nombreux obstacles qui semblent insurmontables. Cette situation ne s'applique pas seulement au stade de l'élaboration du projet, mais également à sa mise en œuvre et à son exploitation.

Il s'avère généralement difficile de trouver chez le personnel d'un organisme gouvernemental les connaissances spécialisées nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un projet P3. Les organismes gouvernementaux, pour la plupart, ne se sont pas organisés et n'ont pas mis en œuvre les politiques et les procédures nécessaires pour être en mesure de mener à bien des projets P3.

4. Le champion du projet peut-il avoir accès aux ressources nécessaires pour faire office de partenaire compétent ?

Mettre sur pied un projet P3 efficace exige des efforts considérables, dès le départ, et de manière soutenue par la suite. Le champion du projet doit agir à titre de gestionnaire global du projet, en coordonnant le travail détaillé d'un éventail de spécialistes tout en anticipant les exigences des intervenants de l'extérieur. Personne ne peut y parvenir seul; tous les champions de projets efficaces bénéficient de l'appui d'une solide équipe de projet, qui réunit un assortiment de fonctionnaires et de conseillers externes.

5. Est-il possible d'élaborer un plan de transition réussi ?

Certains projets P3 exigent le transfert d'opérations effectuées par des fonctionnaires au partenaire du secteur privé. Le risque que pose tout transfert infructueux pourra l'emporter sur les bienfaits attendus d'un marché P3. Le problème devient particulièrement important lorsque le projet englobe le transfert d'un nombre important d'employés gouvernementaux à un partenaire du secteur privé, et exige donc la résolution de toutes les questions ayant trait à la main-d'œuvre et aux syndicats.

Critères du calendrier d'application

1. Accorde-t-on suffisamment de temps à l'élaboration des spécifications d'exploitation ?

L'identification et la description des spécifications d'exploitation forment un élément important du plan détaillé du projet. Des spécifications d'exploitation incomplètes ou inexactes pourront forcer des modifications coûteuses de l'entente, ou mener à une exploitation et à un entretien moins qu'optimaux de l'actif, réduisant éventuellement la valeur résiduelle de l'actif au moment du processus de réversion, le cas échéant.

3
Mise en œuvre et exploitation des projets sélectionnés

De nombreux organismes du secteur public ont identifié un projet qui était particulièrement bien indiqué pour une approche de partenariat entre le secteur public et le secteur privé, mais ils n'ont pas été en mesure d'en récolter les avantages en raison des faiblesses du processus de mise en œuvre et d'exploitation. Le présent chapitre porte sur les défis que posent la mise en œuvre et l'exploitation.

Principes inhérents à la passation de marchés

Il faut mettre au point un processus approprié pour la formation et l'administration des partenariats entre le secteur public et le secteur privé, et pour gérer ceux-ci en fonction d'un ensemble de politiques et de principes qui gouvernent leurs rapports.

Pour concevoir et mettre en œuvre un processus de passation de marchés, il faut absolument trouver le juste équilibre entre la valeur et l'équité. D'une part, un organisme gouvernemental veut s'assurer qu'il recevra les meilleures soumissions possible et qu'il obtiendra une optimisation des ressources; d'autre part, il est essentiel que le processus soit perçu par tous comme étant équitable, ouvert et transparent.

Cette situation pourrait paraître un casse-tête impossible, mais le fait est que l'organisme du secteur public n'est pas obligé de troquer l'équité contre la valeur, tant que le processus est conçu et administré avec soin et de manière judicieuse.

Pour concrétiser cette exigence fondamentale, il faut un ensemble de principes détaillés. Ces principes guideront le processus et feront en sorte que tous les soumissionnaires aient un accès égal à l'information, que suffisamment de renseignements soient divulgués, et que le processus et les critères d'évaluation soient préétablis et respectés.

Parmi les mesures qui peuvent être prises pour mettre en œuvre ces principes, figurent les suivantes :

- veiller à ce que le cadre fondamental des politiques gouvernementales ait été établi et communiqué aux soumissionnaires et au public avant la publication de la Demande de propositions (on perd de la valeur lorsque les soumissionnaires doivent deviner les objectifs de l'organisme gouvernemental ou lorsqu'un organisme public essaie « d'exploiter le marché » pour que ce dernier lui indique quoi faire);
- identifier et formuler d'avance tout compromis important en matière de politique gouvernementale qu'il faudra faire;
- tenir des débats sur la politique gouvernementale à huis clos et non devant les soumissionnaires dans le cadre du concours;
- veiller à ce que les points de vue de l'organisme public et des soumissionnaires éventuels soient bien représentés et que toute contradiction à cet égard soit résolue;

- mettre au point une réponse appropriée face aux problèmes importants que pose la privatisation à l'égard de la main-d'œuvre;
- élaborer un processus d'achat équitable, sans l'encombrer de trop de formalités administratives;
- assurer « l'optimisation des ressources » en mettant au point une proposition de réserve appropriée qui servira de point de comparaison avec les offres des acheteurs éventuels;
- faire preuve de diligence raisonnable avant et après coup;
- préserver la confidentialité et le secret des questions relevant du secteur privé;
- fournir aux soumissionnaires une divulgation intégrale et simple;
- améliorer les fonctions consultatives, accroître la vitesse et la qualité de l'analyse, et fournir rapidement un point de vue éclairé aux questions de politique gouvernementale.

Organisation du projet

En raison de sa complexité, le processus du partenariat entre le secteur privé et le secteur public exige une affectation ordonnée des responsabilités et des processus d'autorisation entre les divers membres du personnel gouvernemental et les participant externes. Certaines pratiques en matière de responsabilités et d'autorisation se sont avérées particulièrement bien adaptées pour assurer l'équité envers les soumissionnaires et le gouvernement, sans compromettre la valeur.

Le rôle du personnel du secteur public englobe sa participation au sein de l'une ou de plusieurs des équipes suivantes :

- Équipe de projet.
- Équipes d'évaluation.
- Équipe de diligence raisonnable.
- Comité directeur.
- Équipe de vérification des procédés.
- Direction (Conseil des ministres, conseils municipaux, conseils scolaires et hospitaliers, etc.)
- Gestion continue.

La composition du comité directeur et des équipes de diligence raisonnable, de vérification du procédé et de la direction ne doit pas se chevaucher, ni se recouper avec celle d'autres équipes pour veiller à un système pertinent de freins et de contrepoids. Voici maintenant une description et le rôle de chaque équipe.

Équipe de projet

En théorie, l'équipe de projet est une équipe qui se consacre à plein temps (particulièrement pour les projets importants ou très en vue) à la conception et à l'administration du processus d'achat, de l'autorisation du projet jusqu'à la finalisation des ententes juridiques avec les soumissionnaires retenus.

L'équipe de projet relève d'un gestionnaire de projet et bénéficie de l'aide des ministères gouvernementaux concernés et de conseillers externes. Figurent au besoin parmi les ministères concernés, le ministère responsable ainsi que les ministères chargés des finances, de l'acquisition foncière, de la gestion environnementale, des affaires municipales et du développement économique. Parmi les conseillers externes, figurent au besoin des conseillers juridiques, des conseillers en matière de procédés, des conseillers comptables, des conseillers en matière de transport, des ingénieurs-conseils et des conseillers financiers.

Le chef de l'équipe de projet doit être une personne qui détient suffisamment de pouvoir, qui jouit du respect de tous au sein de l'organisme et dont les compétences de leader sont prouvées.

Équipes d'évaluation

Les équipes d'évaluation mettent au point et appliquent les critères d'évaluation détaillés, conformément aux critères d'évaluation généraux stipulés dans la demande de qualifications et dans la demande de propositions, sous la direction du chef de projet qui est généralement un membre d'office de chaque équipe d'évaluation. Différentes équipes d'évaluation pourront être formées pour chacune des catégories d'exigences, comme les exigences financières, techniques et de gestion. Le nombre d'équipes variera en fonction de la complexité prévue des propositions et de la taille du projet. Les équipes pourront fournir des questions de mise au point à l'intention des soumissionnaires, qui seront gérées par le biais d'un processus formel de questions et de réponses.

Équipe de diligence raisonnable

L'équipe de diligence raisonnable exerce une fonction de soutien du processus tout entier. Sa mission est de s'assurer de la validité, et de la forme et du procédé, de toutes les questions pertinentes; elle effectue donc la première vérification indépendante et approfondie des divers aspects du processus. L'équipe de diligence raisonnable doit avoir accès à toute la documentation liée au processus d'achat, dont les propositions soumises et les feuilles de travail d'évaluation, et doit en faire l'examen.

En vertu du nouveau processus de planification des immobilisations du gouvernement de l'Ontario, coordonné par l'initiative SuperCroissance, les ministères sont tenus de dresser l'inventaire de leurs immobilisations, selon l'âge, l'état et la valeur, d'établir leurs besoins futurs en immobilisations et de soumettre ces renseignements dans le cadre de leur analyse.

Toutes les autorisations de plans d'immobilisations des ministères doivent être acheminées, par le biais de SuperCroissance, à un comité spécial du Conseil des ministres. Cette même exigence s'applique aux municipalités, aux hôpitaux et aux universités ces organismes doivent élaborer des plans d'immobilisations à long terme.

L'équipe de diligence raisonnable réunit du personnel interne et des conseillers externes, tous capables de mener des examens préalables dans le cadre d'une entreprise complexe.

Comité directeur

Le comité directeur, qui réunit généralement des hauts fonctionnaires des ministères concernés, reçoit des rapports de l'équipe de projet et de l'équipe de diligence raisonnable, et les adopte, une fois que toutes les questions qu'ils avaient à poser ont été satisfaites. Il reçoit également des rapports d'équipe sur les divers aspects du processus, dont les suivants :

- Demande de qualifications
- Demande de propositions
- Processus et critères d'évaluation
- Exclusions
- Autres questions ayant trait au processus

Ce comité fournit également des conseils de politique à l'égard du projet, depuis sa conception jusqu'à la fin du contrat.

Vérification du processus

Cette équipe est chargée de vérifier le processus d'achat du gouvernement et de fournir un rapport écrit indépendant sur l'intégrité du processus, rapport qui sera assorti de réserves au besoin, pour confirmer l'équité du processus. Selon la taille et la nature du projet, il pourra s'avérer plus indiqué de recruter les membres de cette équipe à l'externe, pour veiller à l'indépendance du rôle de vérification du procédé.

Direction

Pour les projets importants, le Conseil des ministres provincial, les conseils municipaux, les conseils d'administration, etc. reçoivent habituellement et ratifient des recommandations qui leur sont faites par le comité directeur, y compris à l'égard de la sélection du soumissionnaire gagnant. La prise de décision « anonyme » améliore souvent la probité du processus.

Gestion continue

Certains membres de l'équipe de projet continueront (avec d'autres) de faire partie du processus au sein d'une équipe de gestion continue des relations, une fois le projet octroyé et jusqu'à la toute fin du mandat. Il importe que les connaissances acquises durant le processus d'achat ne soient pas perdues et que l'équipe dispose de suffisamment de ressources pour veiller à ce que l'organisme public :

- soit un partenaire compétent pour l'entreprise participante;
- s'acquitte avec efficacité de ses obligations en matière de politiques gouvernementales;
- surveille efficacement le partenaire du secteur privé.

La gestion continue est un aspect des projets P3 que l'on oublie souvent.

Il faut tenir compte de plusieurs considérations importantes à l'égard du rôle que joue le personnel du secteur public dans le cadre de l'approche P3 :

- Il ne faut pas sous-estimer la charge de travail et les besoins en dotation, lesquels varient selon la taille du projet. Dans le cadre d'un projet d'importance ou très en vue, l'équipe de projet et le chef de projet se consacreront habituellement exclusivement au projet. Il faudra réduire au minimum toute responsabilité et tout engagement ne relevant pas de celui-ci.
- Le chef de projet est une personne dotée des compétences techniques et de l'entregent nécessaires pour s'assurer le respect et la participation des membres de l'équipe de projet, des membres des autres ministères, des conseillers externes et de la haute direction.
- Le chef de projet doit être habilité à exercer les fonctions de son poste et être doté d'un mandat assez large.
- Avant d'entreprendre le processus d'achat, il faut résoudre tous les points de stratégie et de politique importants, et s'engager face aux conclusions issues de ces débats, tant au niveau politique qu'au niveau de la haute direction. Il faut éviter autant que possible de revenir en arrière, une fois que les ressources gouvernementales ont été affectées et que les soumissionnaires éventuels ont commencé à s'appuyer sur les demandes de qualifications (le cas échéant) et les demandes de proposition.

Plan de projet

Avant d'entreprendre tout travail détaillé inhérent au choix d'un partenaire, il faut que toutes les parties concernées aient un entendement clair des objectifs précis et de l'envergure du projet.

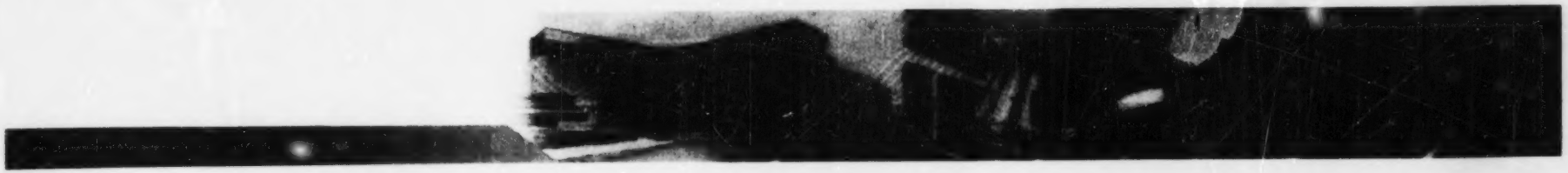
En définissant ses objectifs et ses exigences, l'équipe de projet abordera tout d'abord les divers compromis et contraintes. À cette étape, voici les questions qu'il convient de se poser :

- Quelle est l'envergure du projet (aspects techniques, d'exploitation, de gestion et financiers) ?
- Quelle est la durée de l'entente ?
- Quelle sera la structure juridique utilisée ?
- Quelle sorte de soumissionnaires recherche-t-on ?
- Le marché est-il compétitif pour ce type de soumissionnaires ?
- Quelle place accorde-t-on aux solutions créatrices et dans quels domaines l'organisme gouvernemental doit-il énoncer des exigences particulières ?
- Quel niveau de risque doit-on transférer au secteur privé ?
- Quel niveau de direction et de contrôle le gouvernement veut-il ou doit-il assumer ?
- Dans quelle mesure le gouvernement veut-il participer au succès ou à l'échec de l'entreprise ?

Dans le cadre de ces discussions, l'équipe de projet ne doit pas seulement aborder ces questions à l'interne, mais elle devra également consulter la haute direction, des conseillers externes et d'autres intervenants au besoin. L'un des avantages de ce processus est qu'il exige de nombreux organismes qu'ils passent en revue leurs normes et les pratiques en vigueur à l'égard des services concernés pour veiller à ce que les exigences particulières qui sont transférées au partenaire du secteur privé soient appropriées. Cette situation s'applique tout particulièrement lorsque la prestation du service est assurée à l'interne. En rendant les normes, les niveaux de service et les pratiques plus claires, on favorise souvent la modification des façons conventionnelles de fournir un service à l'interne. C'est parfois une retombée positive du processus P3.

Dans le reste de cette section, nous décrivons le plan de projet en quatre étapes.

- Envergure du projet.
- Processus de sélection.
- Négociations.
- Mise en œuvre et exploitation.



Envergure du projet

Conformément aux points qui ont été abordés plus haut, il est essentiel de définir complètement l'envergure du projet au début du processus. La structure établie au chapitre précédent s'applique ici à la définition de l'envergure; plus particulièrement, on pourra définir la portée d'un projet pour ce qui est des critères suivants :

- Critères financiers.
- Critères techniques.
- Critères d'exploitation.
- Critères d'acceptabilité.
- Critères de mise en œuvre.
- Calendrier d'application.

Processus de sélection

Une fois l'envergure du projet établie, l'équipe de projet doit porter son attention sur l'élaboration et la documentation du processus de sélection. Elle doit essentiellement dresser son plan de bataille avant d'entamer véritablement le processus. Celui-ci constituera, à condition d'y adhérer, le principal outil de sélection du meilleur partenaire et le principal moyen de défense contre toute remise en question.

Compte tenu de la diversité des problèmes qui peuvent survenir dans le cadre d'un processus complexe, les auteurs de ce processus doivent posséder une expérience considérable dans des entreprises similaires. Le gouvernement doit réunir le bon assortiment d'expériences à l'interne et à l'externe. Or, conserver ces connaissances spécialisées à l'interne pose un défi de taille dans l'administration publique.

Dans divers organismes du secteur public, certaines des questions qui relèvent du cadre de travail sont abordées dans leurs politiques d'achat. Bien que ces politiques générales contribuent souvent de manière utile à l'élaboration du cadre, elles sont parfois mal adaptées à une entente P3 et l'équipe de projet devra alors mettre au point une documentation sur mesure. De manière générale, les organismes publics parviennent assez bien à formuler leurs propres besoins, mais éprouvent des difficultés à envisager la situation du point de vue du soumissionnaire.

Le cadre du processus énonce les divers éléments du partenariat entre le secteur public et le secteur privé, dont les suivants :

- Nombre d'étapes comprises dans le processus (soit une demande de propositions, par opposition à une demande de qualifications suivie d'une demande de propositions).
- Critères d'évaluation.
- Processus inhérent aux séances d'information à l'intention des soumissionnaires.

Imaginez une personne d'affaires ou un touriste rentrant chez eux après un voyage en Ontario et questionnés sur leur expérience. Pensez aux deux réponses suivantes :

- *« Quel horrible voyage.Rien ne marche là-bas. »*
- *« Voyage superbe.Tout marchait comme sur des roulettes. »*

On peut facilement imaginer l'impact de ces perceptions sur l'image de l'Ontario. Nous voulons que tout le monde - visiteurs de l'étranger, investisseurs, Canadiens et Canadiennes et la population ontarienne elle-même - soit convaincu que l'économie ontarienne marche comme sur des roulettes.

- Processus régissant les réponses aux questions des soumissionnaires.
- Procédures de confidentialité et de sécurité.
- Conflits d'intérêt.

Nombre d'étapes

Il faut établir si l'on veut utiliser un processus à étape unique ou à deux étapes. Un processus à deux étapes est généralement indiqué lorsque la soumission d'une proposition complète exige un vaste effort de la part des soumissionnaires; de plus, le secteur public tirerait profit d'une soumission plus concurrentielle, situation qui est plus probable lorsque les soumissionnaires savent qu'ils ont été présélectionnés et qu'ils figurent donc sur une liste restreinte.

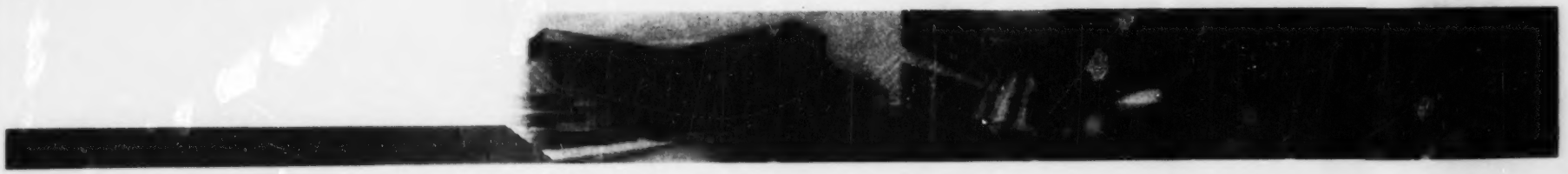
Par conséquent, le principal avantage d'un processus à deux étapes est que l'on obtient de meilleures soumissions lorsque les candidats doivent se donner du mal. Le principal avantage d'un processus à étape unique, c'est que l'organisme public évite ainsi toute possibilité d'éliminer au premier tour un candidat qui aurait pu produire une soumission plus concurrentielle que le candidat qui a été retenu au bout du compte.

Il faut tenir compte de ce genre de compromis dans le contexte des circonstances particulières d'un projet.

Critères d'évaluation

L'un des avantages d'un projet dont l'envergure a été bien définie, c'est que l'élaboration des critères d'évaluation devrait alors être relativement simple. Le processus d'évaluation comprendra typiquement une série de critères éliminatoires qui détermineront si le candidat est en mesure de fournir ce qui est demandé et de répondre aux exigences du projet. Ces exigences sont assorties d'un « critère simple » qui permet de déterminer, parmi les propositions conformes, celle qui sera gagnante. Ce critère simple est souvent celui de la meilleure offre au moindre coût.

Il est fortement conseillé d'établir des critères d'évaluation avant ou durant l'élaboration de la demande de propositions. On évite ainsi que des erreurs se glissent dans la demande. Malheureusement, et ce qui est surprenant, les critères d'évaluation font souvent l'objet d'une réflexion après coup. Les critères devraient être aussi détaillés que possible, pour défendre les mérites du processus.



Processus inhérent aux séances d'information à l'intention des soumissionnaires

Il faut ici documenter les « règles du jeu » gouvernant les séances d'information, dont :

- La tenue de procès-verbaux.
- La nécessité de ne se conformer qu'aux procès-verbaux.
- Les procédures d'inscription.

Processus de réponse aux questions des soumissionnaires

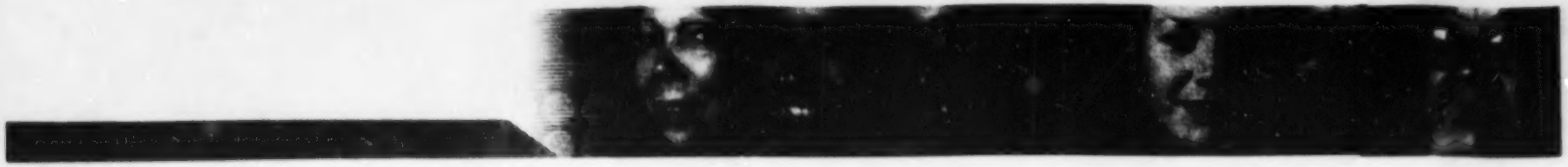
Une demande de propositions bien rédigée doit anticiper les questions qui pourront être posées par les soumissionnaires. Il n'est cependant pas toujours possible de prévoir toutes les questions. Il faudra donc mettre au point un processus pertinent pour veiller à ce que les questions posées par les soumissionnaires soient traitées efficacement. Ce processus doit se fonder sur une série de principes dictant comment répondre aux questions et il doit être mené par un groupe compétent de gens qui ont accès aux diverses sources d'information.

Procédures de confidentialité et de sécurité

Étant donné que les résultats du processus de sélection auront des répercussions financières importantes pour les soumissionnaires, il faut prévoir des procédures pertinentes à l'égard des questions de confidentialité et de sécurité.

Pour ce qui est de la confidentialité de l'information, il faudra établir qui doit garder la confidentialité des renseignements vis-à-vis de qui, et comment le faire. Des motifs importants liés aux politiques gouvernementales et à la protection des renseignements commerciaux et de la propriété intellectuelle pourront exiger que l'on garde certains renseignements confidentiels. Toutefois, il faudra opposer au besoin à ces motifs, les raisons qui motivent la divulgation de l'information significative se rapportant au projet.

Il pourra s'avérer nécessaire de passer soigneusement en revue les lois sur l'accès à l'information pour permettre aux organismes du secteur public de traiter efficacement les ententes P3.



SuperCroissance estime qu'un investissement est « stratégique » lorsqu'il :

- *offre une possibilité de croissance sans précédent*
- *lie les entreprises aux principaux marchés d'exportation*
- *permet des gains importants de productivité ou d'amélioration de la qualité des services publics*
- *résout des crises et soulage les pressions créées par les impasses*
- *remplace ou reconstruit une catégorie essentielle d'immobilisations*
- *réinvente la façon dont on mène les affaires en matière d'infrastructure.*

Conflits d'intérêt

Il faut surveiller étroitement tout conflit d'intérêt, qu'il soit réel ou perçu. Ainsi, les membres de l'équipe d'évaluation ne doivent avoir aucun intérêt financier en jeu dans les résultats du processus. Il convient donc de mettre au point un processus de documentation confidentielle et de surveillance des relations pour éviter les surprises désagréables.

Négociations

De nombreux soumissionnaires du secteur privé adoptent la stratégie qui consiste à faire tout le nécessaire pour être sélectionné durant le processus d'achat, puis à négocier l'élimination de certains engagements à l'étape de l'entente finale. Cette stratégie réussit dans certains cas lorsqu'un organisme du secteur public ne détient plus l'avantage dans les négociations, car il ne veut pas revenir sur sa décision, l'identité du soumissionnaire choisi ayant déjà été révélée. Dans beaucoup de situations, il importe que le secteur public mène un processus aussi concurrentiel que possible tout au long des négociations.

La meilleure méthode à suivre est de publier les ententes dans leur version finale avant de recevoir les propositions. Une telle approche doit s'assortir de consultations pertinentes avec les soumissionnaires pour veiller à ce que l'entente soit équitable. Elle est particulièrement indiquée lorsque le projet fait l'objet d'une série de facteurs éliminatoires, et que le gagnant est celui qui soumet l'offre la plus intéressante sur le plan financier parmi tous ceux qui ont rempli les critères. Il sera cependant nécessaire et conseillé, dans beaucoup de situations, d'effectuer une certaine « personnalisation ».

Voici quelques autres conseils utiles pour assurer la réussite des négociations :

- Demandez à l'équipe de projet de mener les négociations (ne négociez pas à partir d'une position d'ignorance).
- Donnez à l'équipe de projet les moyens nécessaires (en termes de connaissances spécialisées et de ressources).
- Assurez-vous que l'organisme du secteur public est prêt, au besoin, à « abandonner » la proposition.
- Veillez à ce que les engagements pris à l'étape des propositions soient mesurables.
- Évaluez le point de vue du soumissionnaire et tenez-en compte, le cas échéant.

Mise en œuvre et exploitation

Revenir sur les engagements pris dans le cadre d'une proposition durant les négociations est une stratégie fréquemment employée par les soumissionnaires du secteur privé. Une autre consiste à consentir à ces engagements durant les négociations, puis à les ignorer, une fois le projet mis en œuvre. Les organismes du secteur public sont connus pour leur mauvaise administration des contrats et pour être des partenaires aux compétences médiocres, particulièrement une fois la construction d'une nouvelle installation achevée (soit à l'étape de l'exploitation).

Les problèmes de mise en œuvre varient selon l'étape où en est le projet. Il existe trois étapes conceptuelles :

- Développement et construction.
- Exploitation.
- Fin du mandat.

Des défis particuliers se posent lorsque le mandat d'un projet touche à sa fin et lorsque la durée de vie utile du projet est considérablement plus longue que la période visée par l'entente. Réciproquement, d'autres défis se posent lorsque la vie utile d'un projet est plus courte que la durée de l'entente.

Dans le passé, les organismes du secteur public se sont bien acquittés de la surveillance des engagements du soumissionnaire lors de l'étape du développement et de la construction. En effet, ces organismes sont directement responsables de telles activités, et ont des processus et des procédures bien définies pour veiller à ce que les soumissionnaires s'acquittent de ces engagements. Par contre, l'administration du développement et de la construction d'un projet P3 peut s'avérer plus ambiguë et plus difficile.

Il est tout aussi difficile d'assurer le respect des engagements durant l'exploitation continue. Une fois que « l'enthousiasme » de l'étape du développement est retombé, l'organisme du secteur public estime généralement que la surveillance de l'exploitation continue est une tâche routinière à assigner à une personne aux compétences moindres. On laisse ainsi le champ libre aux entreprises du secteur privé qui peuvent lésiner sur divers engagements, notamment ceux qui se rapportent au niveau de service et à l'exploitation.

Le principal défi qui se pose à la fin d'un mandat est de veiller au maintien approprié de l'exploitation dans la période qui précède la fin du projet. Lorsque le partenaire du secteur privé est obligé de faire l'entretien continu, il est peu motivé à le faire quand approche la fin du mandat. Il faut donc veiller soigneusement à ce que ces engagements soient respectés.

4
Conclusion

Aux chapitres 2 et 3, nous avons examiné comment les secteurs public et privé peuvent sélectionner un projet P3, puis, une fois le projet sélectionné, comment celui-ci pourra être mis en œuvre. Il faut tenir compte des diverses considérations qui gouvernent l'élaboration des critères pertinents pour un processus d'évaluation approprié et qui influent sur le succès du projet. Le présent guide décrit le processus, principalement du point de vue du secteur public, mais également pour que les organismes du secteur privé qui envisagent un projet P3 puissent avoir un meilleur entendement du point de vue du secteur public.

En résumé, les lecteurs du présent guide doivent tenir compte des points clés suivants :

- Une approche P3 ne réussira que si les partenaires savent à quoi s'attendre et ce qu'ils obtiendront au bout du compte.
- Un projet P3 doit fournir une analyse de rentabilisation valable pour le secteur privé tout en réalisant les objectifs du secteur public.
- Les risques doivent être impartis aux organismes pertinents.
- Le processus doit être ouvert, équitable et transparent.
- L'envergure du projet doit être bien définie.

Tout commentaire d'ordre général concernant la présente publication doit être envoyé à l'adresse suivante :

Société ontarienne SuperCroissance
Ministère des Finances
Édifice Frost Sud, 6e étage
7 Queen's Park Crescent
Toronto (Ontario) M7A 1Y7

Téléphone : (416) 325-0424
Télécopieur : (416) 325-8851
Courriel : info@SuperBuild.gov.on.ca

On peut se procurer gratuitement des exemplaires de la présente publication auprès de :

Publications Ontario
880, rue Bay
Toronto (Ontario) M7A 1N8

Téléphone : (416) 326-5300
Appels interurbains : 1-800-668-9938
Ligne ATS sans frais : 1-800-268-7095

On peut obtenir une version électronique de la publication en consultant le site suivant: www.SuperBuild.gov.on.ca

This document is available in English.

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2000

ISBN 0-7794-0534-X

Ontario
SuperCroissance

GUIDE DES PARTENARIATS ENTRE LE SECTEUR PUBLIC ET LE SECTEUR PRIVÉ POUR LES PROJETS D'INFRASTRUCTURE